



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Staatssekretariat für Migration SEM
Koordinationsstelle Forschung und Evaluation

Lionel Kapff – 10. November 2017

Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz

Abschlussbericht

Management Summary

Evaluationsauftrag

Die Koordinationsstelle Forschung und Evaluation (KFE) des Staatssekretariats für Migration (SEM) wurde von der Zuständigen Behörde des ISF-Grenze Schweiz beauftragt, die Halbzeitevaluierung der Teilnahme der Schweiz am Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (ISF-Grenze bzw. Fonds) durchzuführen.

Ausgangslage

Der ISF-Grenze wurde für den Zeitraum 2014-2020 geschaffen. Er ist das Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF). Die Schweiz beteiligt sich am ISF-Grenze im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen und Dublin. Die Finanzausstattung für die Durchführung des Fonds beträgt insgesamt 2.76 Mrd. EUR. Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen von rund 19.7 Mio. EUR erhalten¹ und sich voraussichtlich mit rund 131.1 Mio. EUR am Fonds beteiligen. Zur Teilnahme am ISF-Grenze muss die Schweiz, in einem zweistufigen parlamentarischen Verfahren, die ISF-Verordnung und die Zusatzvereinbarung, welche mit der EU bereits verhandelt wurde, übernehmen. Die Schweiz wird erst nach Abschluss des Übernahmeverfahrens, voraussichtlich im Sommer 2018, offiziell am ISF-Grenze teilnehmen. Die Sektion Europa des Direktionsbereichs Internationale Zusammenarbeit des SEM wurde als Zuständige Behörde benannt und ist somit federführend für die Fondsumsetzung in der Schweiz zuständig.

Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollständig abschöpfen kann, wurden in Übereinkunft mit der Europäischen Kommission bereits ab 16. Oktober 2016 erste ISF-Massnahmen in der Schweiz lanciert. Konkret fallen sechs ISF-Massnahmen in den Betrachtungszeitraum der Halbzeitevaluierung (16. Oktober 2016 bis 30. Juni 2017):

- ABC-Gates für den Flughafen Zürich
- Greko NG („Grenzkontrolle New Generation“) Arbeitsplätze
- Einsatz eines Airline Liaison Officers (ALO) in Neu Delhi (Indien)
- Betriebskostenunterstützung des Systems Greko NG
- Betriebskostenunterstützung von SIS II
- Einsatz eines Immigration Liaison Officer (ILO) in Pristina (Kosovo)

Allgemein anzumerken ist, dass jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen stehen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

Methodik und Vorgehen

Das methodische Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz stützt sich auf die ISF-spezifischen sowie die allgemeinen Evaluationsrichtlinien der Europäischen Kommission. Die untenstehende Abbildung veranschaulicht das gewählte vierstufige methodische Vorgehen.

¹ Davon wurden der Schweiz 828'269 EUR im Rahmen der Halbzeitüberprüfung zugewiesen.

Abbildung 1: Vierstufiges Vorgehen zur Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz



Als Datenquellen bzw. Erhebungsmethoden für die Evaluation dienen Dokumente zur Implementierung des ISF-Grenze Schweiz, ISF-Monitoring-Daten, Indikatoren zu spezifischen ISF-Massnahmen, Interviews mit Projektnehmern und Stakeholdern, Fallstudien / Vor-Ort-Besuche zu ausgewählten ISF-Massnahmen sowie eine Kurzumfrage zur ISF-Fondsmanagementpraxis bei den Staaten der Nordic Group². Indem bei der abschliessenden Analyse der Evaluation auf verschiedene Datenquellen und Methoden zurückgegriffen wird (Triangulation), kann einerseits eine differenzierte, vielschichtige und breit abgestützte Bewertung vorgenommen werden. Andererseits ermöglicht die Daten- und Methodenvielfalt die jeweiligen Schwächen einzelner Vorgehensweisen durch Stärken der jeweils anderen auszugleichen. Damit sinkt das Risiko von systematischen Fehlbewertungen und ergibt sich eine höhere Validität der Evaluationsergebnisse.

Evaluationsergebnisse

1. Relevanz des ISF-Grenze Schweiz

Die Ziele der während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung aus dem Fonds geförderten Massnahmen entsprachen in hohem Masse den tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung der in den Projekt- bzw. Betriebskostenvereinbarungen definierten Ziele und den im Nationalen Programm und der IBM-Strategie definierten Bedürfnisse der Schweiz. Damit kann den während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen eine hohe Relevanz bescheinigt werden.

Gleichzeitig muss jedoch unterstrichen werden, dass aufgrund der verhältnismässig begrenzten Mittel, die im ISF-Grenze Schweiz zur Verfügung stehen³, eine Vielzahl von tatsächlichen Bedürfnissen der Schweiz im Bereich der Visum- und Grenzpolitik nicht durch ISF-Massnahmen mit entsprechenden Zielen gedeckt werden kann. Beispielsweise betrifft dies den gesamten Visumbereich und im Bereich der Grenzpolitik die Umsetzung von zukünftigen Schengen-Weiterentwicklungen.

2. Effektivität (Wirksamkeit) des ISF-Grenze Schweiz

Der ISF-Grenze Schweiz hat während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wichtige Beiträge zu den spezifischen Zielen im Bereich der Grenzpolitik – d.h. der Unterstützung des integrierten Grenzmanagements sowie der Sicherstellung einerseits eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen und andererseits eines reibungslosen Überschreitens der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand – geleistet. Diese Beiträge werden im Weiteren kurz zusammengefasst.

² Die Nordic Group ist ein Zusammenschluss ausgewählter Zuständiger Behörden, welche mit der Umsetzung des AMIF und des ISF betraut sind und dient dem Erfahrungsaustausch. Zur Nordic Group gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Island, Österreich, Norwegen, die Niederlande, Polen, die Tschechische Republik, Schweden, die Schweiz und die Slowakei.

³ Die Schweiz wird aus dem Fonds über die gesamte Laufzeit hinweg Zuweisungen in Höhe von rund 19.7 Mio. EUR erhalten.

Alle sechs geförderten ISF-Massnahmen haben die *schrittweise Einführung eines auf Solidarität und Verantwortung fussenden integrierten Grenzschutzsystems an den Aussengrenzen* unterstützt. Zu den wichtigsten Ergebnissen der ISF-Massnahmen während des Evaluationszeitraums gehören die Beschaffung und Installation eines Pilotsystems von ABC-Gates an der Aussengrenze am Flughafen Zürich (nicht jedoch dessen Inbetriebnahme), die Beschaffung und der Betrieb von leistungsfähigen Grenzkontrollarbeitsplätzen an der Aussengrenze am Flughafen Zürich, die Reduzierung von irregulär reisenden Passagieren vom bzw. über den Flughafen Neu Delhi (Indien) in den Schengen-Raum (75 Offloads, d.h. Verweigerungen des Zugangs zum reservierten Flug), die Sicherstellung der Stabilität und Verfügbarkeit des SIS II sowie die Informationsbeschaffung zur Migrationslage und die Vernetzung mit relevanten Stellen in Pristina (Kosovo).

Insbesondere die ISF-Massnahmen für ABC-Gates und Grenzkontrollarbeitsplätze an der Aussengrenze am Flughafen Zürich sowie den Betrieb des SIS II haben die *Durchführung von Personenkontrollen und eine wirksame Überwachung des Überschreitens der Aussengrenzen* unterstützt. Diese ISF-Massnahmen dienten der Instandhaltung und Weiterentwicklung der Grenzinfrastruktur an den Aussengrenzen der Schweiz. Sie sorgten dafür, dass eine zuverlässige und effiziente Infrastruktur für eine wirksame Personenkontrolle an der Aussengrenze zur Verfügung stand und die Kapazitäten erweitert wurden.

Die ISF-Massnahmen zum Einsatz von ALO und ILO haben die *Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und die Reaktionsfähigkeiten* unterstützt. Die Vernetzungsaktivitäten und Berichterstattung des ALO und des ILO führten grundsätzlich zu einer Verbesserung und Intensivierung der Kontakte mit allen relevanten Akteuren vor Ort sowie einer Verbesserung der Informationserhebung und -auswertung vor Ort. Die Präsenz vor Ort bot die Möglichkeit, Informationen direkt und ohne Verzögerung zu erhalten und die betroffenen Behörden in der Schweiz zu informieren, was zu einer deutlich besseren Informationslage über die Migrationssituation sowie Modi Operandi illegaler Migration aus bzw. über Indien und dem Kosovo führte. Es kann angenommen werden, dass sich hierdurch die Reaktionsfähigkeit schweizerischer Behörden auf illegale Migration erhöht hat.

Zwar wurden keine Massnahmen aus dem ISF-Grenze Schweiz gefördert, die unmittelbar auf die *Entwicklung, Umsetzung und Durchsetzung von Strategien zur Abschaffung sämtlicher Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen* der Schweiz abzielten. Jedoch haben alle geförderten ISF-Massnahmen indirekt zur Erreichung dieses Ziels beigesteuert, indem sie dazu beitrugen, die Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen für den Verzicht auf systematische und verdachtsunabhängige Personenkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz weiterhin sicherzustellen. Zu diesen Voraussetzungen zählen die wirksame Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität im Binnenraum sowie ein wirksamer Schutz der Aussengrenzen. Die Gewährleistung der ersten Voraussetzung wurde durch die Betriebskostenunterstützung für das SIS II gefördert, die zweite durch alle sechs ISF-Massnahmen des Evaluationszeitraums.

Die Fondsumsetzung kann insgesamt als weitgehend effektiv (wirksam) bewertet werden, weil allen geförderten ISF-Massnahmen spezifische Ergebnisse (Outputs) zugeordnet werden können, die den Zielsetzungen des ISF-Grenze Schweiz entsprechen. Die ISF-Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, um die bestehenden Grenzkontrollkapazitäten zu halten und auszubauen und damit der kontinuierlich wachsenden Zahl an Grenzübertritten

an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz zu begegnen.⁴ Die Ziele der einzelnen ISF-Massnahmen wurden vollständig erreicht – dies mit Ausnahme der ABC-Gates am Flughafen Zürich, bei denen sich die Inbetriebnahme des Pilotsystems verzögert, und des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem die Berichterstattung und der nachgelagerte Informationsfluss an die schweizerischen Behörden verbesserungsbedürftig sind (vgl. Handlungsempfehlungen).

Die Fortschritte von vollständig aus nationalen Haushaltsmitteln der Schweiz finanzierten Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik können im Rahmen der Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz nicht überprüft werden.

Während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung hat der ISF-Grenze Schweiz keinen Beitrag zum Erreichen der spezifischen Ziele im Bereich der Visumpolitik – d.h. der Unterstützung einer gemeinsamen Visumpolitik zur Erleichterung des legalen Reiseverkehrs, dem Anbieten einer hohen Dienstleistungsqualität für Visumantragsteller, der Sicherstellung einer gerechten und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen und der Unterbindung illegaler Einwanderung – geleistet. Im Bereich der Visumpolitik wurden – wie im Nationalen Programm der Schweiz vorgesehen – keine ISF-Massnahmen umgesetzt. Dies wird damit begründet, dass die Schweiz bereits einen grossen Anteil ihrer AGF-Mittel in den Bereich der Visumpolitik investiert hat (58% der Gesamtzuweisungen) und zurzeit keine grösseren Projekte in diesem Bereich geplant sind.

3. Effizienz (Wirtschaftlichkeit) des ISF-Grenze Schweiz

Durch verschiedene projektspezifische Regelungen wird gewährleistet, dass sich die für die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen in einem vertretbaren Kostenrahmen bewegen. Soweit eine Beurteilung möglich ist, können die durchgeführten ISF-Massnahmen als insgesamt effizient (wirtschaftlich) bewertet werden. Es bestehen keine Hinweise darauf, dass mit identischem Ressourceneinsatz bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können – dies jedoch mit der Ausnahme des ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo), bei welchem unzureichende Investitionen in den nachgelagerten Informationsfluss an die schweizerischen Behörden die Effektivität und Effizienz der Massnahme einschränken.

Die Effizienz (Wirtschaftlichkeit) der Verwaltungstätigkeit der Zuständigen Behörde lässt sich nur schwer beurteilen, doch bestehen Hinweise, dass der Ressourcenaufwand verhältnismässig hoch ist. Dies ist einerseits auf äussere Umstände zurückzuführen, die ausserhalb des Handlungsfelds der Zuständigen Behörde liegen, wie etwa die Vorgaben des Rechtsrahmens und der Europäischen Kommission, die verhältnismässig geringen ISF-Zuweisungen an die Schweiz, die verspätete ISF-Teilnahme der Schweiz oder das hohe Lohnniveau in der Schweiz. Andererseits sind bei der Zuständigen Behörde aber noch mögliche Potentiale für Effizienzsteigerungen durch Anpassungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem zu prüfen. Konkret betrifft dies die Kontrollstrategie, die Verwendung von vereinfachten Kostenoptionen und den Umgang mit Mehrjahresprojekten (vgl. Handlungsempfehlungen). Der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten ISF-Grenze-Fondsmanagement diese Möglichkeiten bereits erfolgreich nutzen.

⁴ Während im Jahr 2014 insgesamt rund 18.7 Mio. Grenzübertritte an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz registriert wurden, waren es 2015 bereits rund 19.3 Mio. und 2016 rund 19.9 Mio.

Die bestehenden Massnahmen zur Verhinderung, Ermittlung und Meldung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten sind grundsätzlich wirkungsvoll. Jedoch ist zu prüfen, ob die vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwände für Kontrollmassnahmen der Zuständigen Behörde nicht durch die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens gesenkt werden könnten.

4. Kohärenz des ISF-Grenze Schweiz

Bei der Programmplanung und der Durchführung des Fonds wurde die Kohärenz sichergestellt. Während des vergleichsweise kurzen Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung wurden keine inhaltlichen Abweichungen bei der Fondsumsetzung in Bezug auf das Nationale Programm festgestellt. Die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz während des Evaluationszeitraums stand im Einklang mit anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen. Es wurden weder Widersprüche zwischen ISF-Massnahmen und anderen Massnahmen mit ähnlichen Zielen identifiziert (*äussere Kohärenz*), noch Widersprüche zwischen den sechs geförderten ISF-Massnahmen (*innere Kohärenz*).

5. Komplementarität des ISF-Grenze Schweiz

Die im Nationalen Programm festgelegten Ziele und die während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung durchgeführten ISF-Massnahmen waren dahingehend eine Ergänzung zu nationalen Massnahmen im Bereich der Grenzpolitik (insb. IBM-Strategie und Aktionsplan), dass sie keine Widersprüche, Überschneidungen und/oder Doppelfinanzierungen aufwiesen. Jedoch ist keinerlei Additionalität (Zusätzlichkeit) der ISF-Massnahmen gegeben: Es werden keine zusätzlichen Massnahmen geplant und umgesetzt, die es nur aufgrund der Förderung des ISF-Grenze Schweiz gibt. Weil Additionalität als Förderprinzip im Rahmen des ISF keine Anwendung findet, kann dies aus Sicht der Halbzeitevaluierung jedoch nicht als negativ gewertet werden.

Weder die Ziele des Nationalen Programms noch die während des Evaluationszeitraums durchgeführten ISF-Massnahmen – mit Ausnahme des ILO-Einsatzes – haben wesentliche Berührungspunkte zu Politikbereichen ausserhalb der Grenz- und Visumpolitik, sodass bei (nationalen) Massnahmen anderer Politikbereiche keine wesentliche Ergänzungswirkung durch die Implementierung des ISF-Grenze Schweiz festgestellt werden kann. Bei ILO-Einsätzen ist eine Komplementarität zur Asyl- und Rückkehrpolitik der Schweiz gegeben, weil das Pflichtenheft der schweizerischen ILOs in der Regel neben den Aufgaben im Schengen-Bereich, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden können, auch Aufgaben des Asyl- und Rückkehrbereichs enthält, welche hingegen nicht über den Fonds gefördert werden. Die Übernahme all dieser Aufgaben durch eine Person (sogenannter „mixed use“ der ILOs) kann zu wesentlichen Synergien führen – dies setzt aber eine klare Steuerung der ILOs durch die eine zentrale Einsatzleitung voraus. Diese war im Fall des durch den ISF-Grenze Schweiz geförderten ILO-Einsatzes in Pristina (Kosovo) nur lückenhaft gegeben, weshalb die ISF-Massnahme ihr Potential nicht vollständig realisieren konnte.

6. EU-Mehrwert des ISF-Grenze Schweiz

Alle während des Evaluationszeitraums der Halbzeitevaluierung geförderten ISF-Massnahmen trugen zu einer Stärkung der Kooperation sowie zu einer einheitlichen Umsetzung von EU-Standards im Schengen-Raum bei. Die sicherere und effizientere Gestaltung der Schengen-Aussengrenzen, die durch die Umsetzung der schweizerischen ISF-Massnahmen erzielt werden konnte, wirkt sich automatisch auch positiv auf die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums aus.

Zwar wurden keine zusätzlichen Massnahmen umgesetzt, die ohne ISF-Förderung nicht durchgeführt worden wären, dennoch hat die Beteiligung der Schweiz am ISF-Grenze zu einem EU-Mehrwert in Form von Rollen- und Prozesseffekten geführt. So wurde die Diffusion von technischen Innovationen – insbesondere im Bereich der Grenzinfrastruktur – beschleunigt und es kam zu einem verstärkten Austausch, teilweise sogar zu neuen Kooperationen, der verschiedenen nationalen Akteure im Bereich der Visum- und Grenzpolitik. Auch der internationale Austausch mit den anderen Schengen-Staaten wurde durch die ISF-Förderung gestärkt.

Neben diesem Mehrwert auf operativer Ebene, schafft die Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze einen bedeutsamen Mehrwert, indem die Schweiz Solidarität mit anderen Schengen-Staaten – vor allem mit solchen, die über ausgedehnte Aussengrenzen verfügen – demonstriert und zum Schengen-weiten Lastenausgleich im Bereich der Grenz- und Visumpolitik beiträgt.

7. Nachhaltigkeit des ISF-Grenze Schweiz

Es ist wahrscheinlich, dass die positiven Auswirkungen der während des Evaluationszeitraums geförderten ISF-Massnahmen zumindest mittelfristiger Natur sind und für eine gewisse Zeit auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen werden.

So werden die mit Förderung des ISF-Grenze Schweiz beschafften und/oder betriebenen Systeme und Geräte (ABC-Gates, Greko NG, SIS II) solange zur Unterstützung des integrierten Grenzmanagements, zur Sicherstellung eines einheitlichen und hohen Masses an Kontrolle und Schutz der Aussengrenzen sowie zu einem reibungslosen Überschreiten der Aussengrenzen entsprechend dem Schengen-Besitzstand beitragen, wie diese in Betrieb sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Betrieb auch über die Dauer der Förderung aus dem Fonds hinausgehen wird, weil entsprechende Zweckbindungsfristen vertraglich vereinbart wurden und die Projektnehmer auch ein wirtschaftliches und operationelles Eigeninteresse an einer möglichst langen Nutzung der System und Geräte haben. Zudem sind diese Systeme und Geräte sehr wichtige Bestandteile der schweizerischen Grenzkontroll- und Sicherheitsinfrastruktur sowie der IBM-Strategie der Schweiz, weshalb die Kontinuität ihres Betriebs hohe Priorität hat. Allerdings ist damit zu rechnen, dass technologische Entwicklungen zumindest Anpassungen der System und Geräte notwendig machen werden, um die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen sicherzustellen. Im Fall der ABC-Gates gilt diese Bewertung nur unter dem Vorbehalt eines erfolgreichen Projektabschlusses, d.h. einer effektiven Inbetriebnahme des Pilotsystems am Flughafen Zürich.

Bei den Einsätzen des ALO und des ILO ist das Fortbestehen der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen auf die Erhöhung des Lagebewusstseins an den Aussengrenzen und auf die Reaktionsfähigkeiten der Schweiz von der Fortführung der Einsätze vor Ort abhängig. Diese wird von GWK bzw. SEM solange gewährleistet, wie ein klarer Mehrwert der Einsätze erkennbar ist. Solange der ALO und der ILO vor Ort im Einsatz sind, kann davon ausgegangen werden, dass die erzielten Ergebnisse und positiven Auswirkungen anhalten. Dies gilt auch für den Fall, dass die eingesetzten Personen ausgetauscht werden, denn es wurden geeignete Massnahmen für den Wissenstransfer und die Übertragung der Kontaktnetzwerke von alten zu neuen ALOs / ILOs getroffen. Werden die Einsätze vor Ort beendet, so muss davon ausgegangen werden, dass Kooperationen und Informationsaustausch mit den örtlichen Behörden, Fluggesellschaften und anderen relevanten Stellen zwar durch Dienstreisen und Korrespondenz aufrechterhalten werden könnten, jedoch würden sie an Intensität verlieren. Die Reaktionsfähigkeit auf veränderte Situationen würde abnehmen. Es kann davon

ausgegangen werden, dass die von den ALOs und ILOs zusammengetragenen Informationen (z.B. zur Migrationssituation und den Modi Operandi) auch nach Abschluss der Einsätze vor Ort noch für eine gewisse Zeit Gültigkeit besitzen, die Relevanz und der Nutzen der Informationen im Zeitverlauf aber abnehmen werden. Um einen möglichst langen Nutzen dieser Informationen – und damit der positiven Auswirkungen der ISF-Massnahmen – sicherzustellen, sind diese Informationen einfach zugänglich für potentielle Nutzerinnen und Nutzer abzulegen. Während dies im Falle des ALO bereits auf geeignete Weise gewährleistet wird, ist das Wissensmanagement im Falle des ILO noch weiter auszubauen.

8. Verfahrensvereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Wird der AGF als Vergleichsgrösse angesetzt, so können weder die Zuständige Behörde und die Prüfbehörde noch die Begünstigten des Fonds eine spürbare Verringerung des Verwaltungsaufwands oder eine wesentliche Vereinfachung durch den ISF-Grenze feststellen. Der Personaleinsatz der Zuständigen Behörde für die Verwaltung des ISF-Grenze Schweiz hat sich im Vergleich zum AGF nicht verringert – im Gegenteil wurde dieser (zumindest zeitweise) gegenüber dem AGF weiter erhöht.

Für die Zuständige Behörde waren der Aufbau des neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems mit neuen Verfahren sowie die Erstellung von nationalen Förderrichtlinien mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Da die Schweiz nur verhältnismässig geringe Zuweisungen aus dem ISF-Grenze erhält, verteilen sich die Verwaltungsfixkosten des Fonds auf verhältnismässig wenige Projekte. Die Zuständige Behörde hat eine Reihe von Vorschlägen zuhanden der Europäischen Kommission formuliert, die zu einer Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands beitragen könnten (vgl. Ausführungen zur Evaluationsfrage V1), deren Prüfung und Bewertung im Rahmen des vorliegenden Evaluationsmandats allerdings nicht vorgenommen werden kann. Konkret betreffen diese Vorschläge die Einführung von optionalen gemeinsamen Förderrichtlinien, eine stärkere Flexibilisierung der Nationalen Programme, eine verstärkte Kontinuität der EU-Förderinstrumente, einen dem Kalenderjahr entsprechenden Zyklus der Rechnungsabschlüsse und eine Vereinfachung der Verfahren zur Fondsteilnahme für assoziierte Staaten.

Es bestehen Hinweise, dass die Zuständige Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands – und damit der Effizienzsteigerung – noch nicht vollständig ausgeschöpft hat (vgl. Handlungsempfehlungen).

Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Halbzeitevaluierung des ISF-Grenze Schweiz kommt insgesamt zu Schluss, dass der Fonds während des Evaluationszeitraums in der Schweiz erfolgreich umgesetzt wurde und die Anforderungen in Bezug auf Relevanz, Effektivität, Effizienz, Kohärenz, Komplementarität, EU-Mehrwert und Nachhaltigkeit sehr weitgehend erfüllt.⁵ Es konnten im Vergleich zum AGF allerdings keine wesentlichen Fortschritte bei der Verfahrensvereinfachung und der Verringerung des Verwaltungsaufwands erzielt werden.

⁵ Dabei ist anzumerken, dass jegliche Zahlungszusagen an Projektnehmer des ISF-Grenze Schweiz unter dem Vorbehalt des Abschlusses der Zusatzvereinbarung und des Inkrafttretens der für die Schweiz relevanten Rechtsgrundlagen stehen. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am ISF-Grenze finden keine Zahlungen an die Projektnehmer statt. Die Projekte werden daher von den Projektnehmern vorfinanziert. Umgekehrt leistet die Schweiz bis zu diesem Zeitpunkt auch keine Fondsbeiträge an die EU.

Spezifische Optimierungspotentiale für die Umsetzung des ISF-Grenze Schweiz in der verbleibenden Fondslaufzeit wurden insbesondere mit Blick auf den Einsatz des ILO in Pristina (Kosovo) sowie das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Zuständigen Behörde identifiziert. Daraus ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen des Evaluators:

- (1) Die Evaluation hat aufgezeigt, dass das Potential des **ILO-Einsatzes** in Pristina (Kosovo) aktuell nicht vollständig genutzt wird, was die Effektivität, Effizienz, Komplementarität und Nachhaltigkeit dieser ISF-Massnahme einschränkt. Mit Blick auf zukünftige ILO-Einsätze sollten folgende Optionen geprüft werden:
 - a) Der in der Projektvereinbarung festgelegten **kurzen monatlichen Berichterstattung inkl. Empfehlungen** über die neusten Migrationsbewegungen und Entwicklungen sowie der **jährlichen ausführlichen Berichterstattung** muss erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das bedeutet, dass der Projektnehmer sicherstellen muss, dass die entsprechende Berichterstattung im vorgesehenen Rahmen stattfindet. Nur so kann eine zeitgerechte Weitergabe von vor Ort gesammelten Informationen gewährleistet und die Reaktionsfähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer gestärkt werden.
 - b) Es sollte eine **zentrale Ablage für die Berichterstattung** aller Schweizer ILO eingerichtet werden, auf welche alle potentiellen Nutzerinnen und Nutzer zugreifen können. Eine möglicherweise geeignete Plattform hierfür wäre CH@WORLD⁶ des EDA.
 - c) Ähnlich wie bei den ALOs im GWK sollte im SEM eine **zentrale Einsatzleitstelle für die ILOs** eingerichtet werden, um die Einsätze und ihre Prioritäten (über alle Aufgabenteilbereiche des „mixed use“) zu steuern, den Wissenstransfer zu organisieren und regelmässig Leistungserfüllung / Mehrwert der Einsätze zu überprüfen. Eine hierfür möglicherweise geeignete Stelle wäre das zukünftige Migrationsanalysenetzwerk (RAM) des SEM.
 - d) Im Rahmen des sogenannten „mixed use“ der schweizerischen ILOs und in Anbetracht des Fehlens einer zentralen Einsatzleitstelle, welche sämtliche Aufgabenteilgebiete der ILOs steuert, empfiehlt der Evaluator eine **regelmässigeren (z.B. monatliche) Abschätzung des Arbeitsaufwands in den einzelnen Aufgabenteilgebieten** für diejenigen ILOs, die über den ISF-Grenze Schweiz gefördert werden. Dies würde eine präzisere Abrechnung der förderfähigen Zeitaufwände für Schengen-relevante Tätigkeiten ermöglichen. Sollte eine zentrale Einsatzleitstelle eingerichtet werden, so könnte diese Abrechnung auch mit geringerem Verwaltungsaufwand pauschal anhand des Auftragscontrollings erfolgen.
 - e) Die **tatsächliche Nutzung und Nützlichkeit** der von den ILOs bereitgestellten Berichte und Informationen sollte anhand von **geeigneten Indikatoren** (z.B. Anzahl Empfänger, Anzahl Downloads und/oder Nutzerbewertungen in einem zentralen Ablage- und Wissensmanagementsystem) gemessen werden. Diese Empfehlung gilt auch für ALO-Einsätze, bei denen bisher ebenfalls keine entsprechenden Indikatoren zur Anwendung kommen.
- (2) Es bestehen Hinweise, dass das **Verwaltungs- und Kontrollsystem** der Zuständigen Behörde die bestehenden Potentiale zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands und damit der Effizienzsteigerung nicht vollständig ausschöpft.⁷ Insbe-

⁶ <https://www.chatworld.eda.admin.ch>

⁷ Die parallel zur Halbzeitevaluierung erfolgte *System Review* der Europäischen Kommission ist völlig unabhängig von der vorliegenden Evaluation zu nahezu identischen Empfehlungen gelangt, was die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands betrifft.

sondere sollten folgende Optionen geprüft werden:

- a) Die aktuelle **Kontrollstrategie** minimiert zwar die Risiken der Nichterkennung von Betrugsfällen und anderen Unregelmässigkeiten (sowie einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen), maximiert gleichzeitig aber auch den Verwaltungsaufwand für Kontrollen sowohl bei der Zuständigen Behörde als auch bei den Projektnehmern. Die Einführung eines strategischen, stichprobenbasierten Prüfverfahrens könnte verwaltungsökonomisch effizienter sein. Die Prüfbehörde würde einer solchen Anpassung der Kontrollstrategie grundsätzlich nicht entgegenstehen und verfügt selbst über umfassende methodische Erfahrung in dieser Hinsicht, auf welche die Zuständige Behörde bei Bedarf zurückgreifen könnte. Auch der internationale Vergleich mit anderen Staaten der Nordic Group verdeutlicht, dass Staaten mit einem besonders effizienten Fondsmanagement stichprobenbasierte Prüfverfahren einsetzen. Der Evaluator empfiehlt der Zuständigen Behörde, den Erfahrungsaustausch mit diesen Staaten zu verstärken.
- b) Die Verwendung von **vereinfachten Kostenoptionen**, d.h. von Pauschalbeträgen und Pauschalsätzen, könnte insbesondere im Bereich der ALO und ILO-Projekte zu einer administrativen Erleichterung und geringerem Aufwand führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich solche vereinfachten Kostenoptionen im Rahmen des ISF-Grenze einsetzen. Indem auf bestehende Konzepte, die sich in der Praxis bereits bewährt haben und die auch von der Europäischen Kommission anerkannt wurden, zurückgegriffen werden kann, reduzieren sich für die Zuständige Behörde sowohl der Konzeptionsaufwand als auch die Rechtsunsicherheit bei der Implementierung von vereinfachten Kostenoptionen.
- c) Auch der administrative **Umgang mit Mehrjahresprojekten** sollte überdacht werden. Aktuell müssen Mehrjahresprojekte in einjährige Teilprojekte unterteilt werden – dies insbesondere um das Risiko einer unvollständigen Fondsabschöpfung als Folge von Finanzkorrekturen zu minimieren. Dies kann zu erhöhten Aufwänden für Antragstellung, Vertragslegung, Berichterstattung, Abrechnung und Kontrollen führen. Die Zuständige Behörde sollte einen verstärkten Austausch mit anderen am Fonds teilnehmenden Staaten suchen, die bereits erfolgreich Mehrjahresprojekte ohne Unterteilung zulassen und in diesem Zusammenhang von erheblichen administrativen Entlastungen berichten.